

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Tercer Período

CARPETA Nº 887 de 1987

DISTRIBUIDO Nº 750 de 1987

Comisión de Agricultura y Pesca

- Sin corregir por los oradores -

Diciembre de 1987

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 10 de diciembre de 1987

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION AGROPECUARIA

Se crea

Preside : Señor Senador Carlos Julio Pereyra

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Reinaldo Gargano y Alberto Zumarán

Invitados Especiales : Señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca ingeniero agrónomo Pedro Bonino Garmendia y asesores doctor Carlos Delpiazzo e ingeniero agrónomo John Grierson

Secretario : Señor Dalton Spinelli

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 35 minutos)

La Comisión recibe con mucho gusto al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y asesores, doctor Carlos Delpiazzo e ingeniero agrónomo John Grierson.

Como recordarán los señores miembros de la Comisión, el señor Ministro había solicitado alterar el orden del trabajo y tratar en el día de hoy el tema relativo al Instituto de Investigación.

De manera que ofrecemos la palabra al señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Efectivamente; nosotros, en la programación de las tres últimas sesiones que nos restaban en la Comisión de Agricultura y Pesca, en esta Legislatura, habíamos pedido, de ser posible, dedicar dos sesiones a la consideración de este proyecto de investigación.

De esta forma llegaríamos a un cierto grado de avance y en la Legislatura del año 88, ya nos encontraríamos con algunos intercambios de opiniones y una posición formada por parte de cada uno de nosotros. Asimismo, servirán de conocimiento, inclusive, para el Poder Ejecutivo en cuanto a la sugerencia que puedan tener los señores Senadores referente a este proyecto de ley.

Demás está decir la importancia que el Poder Ejecutivo ha otorgado a este proyecto que, en su momento, nosotros hemos calificado como la iniciativa más significativa de este período. Nos habilita a expresar esto el hecho universalmente reconocido de que no se pueden lograr avances en la producción agropecuaria, si no es con una fuerte inversión tecnológica que debe contar con el respaldo de un permanente proceso de investigación, de generación de tecnología, a la vez que un adecuado marco de transferencia tecnológica.

En el día de hoy pensábamos venir acompañados del señor Director General de Investigaciones del Ministerio, quien no ha podido concurrir a esta reunión debido a un asunto personal por el que tuvo que ausentarse del país. Seguramente podrá hacerse presente en la próxima sesión del día lunes.

Pensaba proponer a la Comisión, como plan de trabajo para la sesión de hoy, que hiciéramos una breve reseña de los grandes capítulos que tiene este proyecto. Esta parte estaría a mi cargo y luego le solicitaría al señor Director General de Investigaciones, ingeniero Grierson, que profundizara un poco en los aspectos de diagnóstico de identificación, de carencias, de problemas y soluciones que llevaron a formular los principales capítulos de este proyecto.

A posteriori, considero que sería útil hacer un análisis, aunque fuera breve, pero global, de la concepción jurídica de este proyecto, por lo que le pediríamos al doctor Delpiazzo, que lo hiciera en su momento.

Esto es, sin perjuicio de dejar el tema totalmente librado a la interrupción y al debate, si es que así lo estiman los señores Senadores.

Comenzaría diciendo, entonces, que este proyecto de investigación básicamente busca resolver problemas que se han venido acumulando en el tema de generación y transferencia de tecnología en el país, que han sufrido una crisis muy aguda en toda la década del 70 y, prácticamente, hasta nuestros días.

El sistema de investigación nacional tuvo en la década del 60 una reestructura y un impulso muy importantes. En ese entonces el país llegó a tener montado un sistema de investigación que lo habilitaba como para poder desencadenar un proceso productivo básico en el paquete tecnológico.

Posteriormente, los hechos por todos conocidos interrumpieron la prioridad que el país le dió al sistema de investigación, al de la generación.

Además, tampoco podríamos ignorar las circunstancias comerciales que vivió el mundo en general, en cuanto al valor de los productos básicos, en donde cabe destacar la crisis de la carne en la década del 70, a la que siguieron las de otros productos básicos, como lácteos y cereales. Esto hizo que, a pesar de que el país había desarrollado, en la década del 60, un paquete tecnológico importante, el mismo ni siquiera pudo ser aplicado durante toda la década del 70 por lo que, aún existe un rezago considerable.

De cualquier manera, el país debe enfrentar hoy este

problema y buscar una nueva forma institucional para el sistema de investigación, adaptándola a lo que ha sucedido en ese lapso. Se debe hacer una asignación de recursos muy importante para poder recuperar rápidamente el tiempo perdido, como también estructurar con sumo cuidado la articulación del sistema de investigación con el de transferencia para que los nuevos avances tecnológicos nacionales disponibles puedan ser rápidamente trasladados al sector productor.

El problema de la transferencia o de lo que muchas veces se denomina brecha tecnológica no sólo atañe a la generación de transferencia, sino a los mecanismos de transferencia y de política. Esta tiene que ser adecuada para que haya una evolución de tecnología, pues de los contrario es imposible que exista.

Detrás de todo este proceso se encuentra la generación como primer punto y la transferencia y adopción como subsiguientes.

Aplicando normas, hasta de simple sentido común, hemos visto que el país no estaba en condiciones de reformular todo el sistema de investigación y de transferencia en un solo instituto o en una sola estructura institucional.

Esto hubiera superado las posibilidades prácticas de poner en marcha un instituto de ese tipo.

Eso no quiere decir que en el futuro no se puedan establecer cambios en las estructuras que se propone actualmente, --esto lo adelantamos en una sesión anterior de la Comisión-- y una separación entre lo que es la investigación en sí misma y la transferencia de tecnología. El país tiene una cantidad de mecanismos de transferencia que están vigentes y que buscamos, fundamentalmente, articular con este Instituto de Investigación mediante la formación de especialistas en esta rama, ligando los resultados de esta investigación con los técnicos que están trabajando junto a los productores en el campo.

Ese es un concepto que quería definir inicialmente para que se vea claro que lo que busca fortalecer este instituto y cubrir básicamente es las carencias actuales que son muy importantes, en investigación.

Hemos tomado la decisión de incluir en ese instituto un departamento con especialistas que deberemos formar para articular esta investigación con los mecanismos de transferencia o extensión que hoy tiene el país, que pueden ser reactivados en la medida en que el paquete tecnológico esté disponible.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el proyecto del Ministerio la parte de extensión estaba incluida en un cuerpo de artículos. Me gustaría conocer algo a ese respecto.

SEÑOR MINISTRO.- En un principio se pensó en una concepción global del tema, incluyendo dentro de la misma formulación institucional, el sistema de generación y transferencia. Luego, a medida que se fue procesando la información y la definición, y visualizando más claramente el significado de llevar adelante un instituto de esa naturaleza, es que se tomó la decisión de dejar separada la investigación de la transferencia.

Esto no quiere decir que se aspire a que permanezcan en esa situación, sino a que funcionen articuladamente.

El país tiene actualmente muchos mecanismos de transferencia funcionando a nivel público y privado, que trabajan mucho mejor de lo que lo hace la investigación. Si no operan mejor es precisamente porque no existe una investigación que los respalde.

En la medida en que se fueron desarrollando instituciones cooperativas y otros institutos, como por ejemplo el Secretariado Uruguayo de la Lana, que están ligados con la producción, se desarrollaron organizaciones de transferencia en las cuales están involucrados una cantidad de técnicos.

El Estado ha tenido, a través del tiempo, varias ramas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, especialmente dirigidas a la asistencia de los productores. Podemos mencionar al respecto el Plan Agropecuario, el Plan Granjero, el Plan Citrícola y ahora una nueva división que ha formado el Ministerio en su nueva estructura programática, a partir de 1985, que es la División de Fomento Cooperativo. Se trata de una forma de extensión, que básicamente está dirigida a apoyar la gestión empresarial de las cooperativas.

8

25x

Con esto, creo contestar la pregunta que me formuló el señor Senador Pereyra.

Entrando ya en cuáles son las ideas matrices que nos guían para diseñar este proyecto, diremos que tenemos que referirnos a cuatro o cinco grandes capítulos.

El primero es el que se refiere a la asignación de recursos. Obviamente, aspiramos a que el nuevo instituto pueda tener recursos y una organización administrativa que permita utilizarlos con una agilidad mucho mayor de lo que se acostumbra dentro de las instituciones del Estado.

Esta definición de cantidad de recursos, y su estabilidad a través del tiempo --otra cosa que es fundamental para la investigación-- es lo que está en la base de la concepción jurídica del instituto, al cual luego se referirá el doctor Delpiazzo. Sin embargo, quiero adelantar que es una forma de persona pública no estatal en la cual estará presente el Estado. Ya veremos luego la integración de la Junta Directiva como responsable máximo de la investigación nacional o de la política tecnológica nacional, en la que también estarían representadas las otras contrapartes que la deben aplicar, que son los productores.

Es por eso que hemos buscado una formulación jurídica de persona pública no estatal, de tal manera que pueda tener una administración mucho más ágil y flexible que la existente dentro del Estado.

Estamos pasando de una situación en la que la investigación está totalmente dentro del Estado --es decir, es un programa del Ministerio-- a un instituto donde el Ministerio estará presente, compartiendo la Dirección de la investigación con otra persona jurídica. Asimismo, la estructura administrativa no es la de una repartición del Estado, sino la de una organización independiente donde los funcionarios no son empleados públicos.

El segundo punto que buscó incorporar este proyecto de ley, fue el de la participación de los productores en el diseño de políticas de investigación y su ejecución. Creo que esto no necesita ser demasiado fundamentado porque hoy resulta una cosa bastante obvia; prácticamente, la experiencia internacional nos muestra que todos los países, de una forma u otra, han ido a este tipo de organización institu-

cional para los sistemas de investigación. El éxito de los mismos depende, en definitiva, de la adopción de la tecnología que se está generando y, a su vez, de que los problemas que busca resolver la investigación estén relacionados con la problemática del productor y, especialmente, con la regional y nacional.

Por lo tanto, es absolutamente imprescindible la participación de la organización de productores en la dirección y ejecución de cualquier programa de tecnología que pretenda tener una gravitación en la actividad agropecuaria.

Esto se logra incorporando a nivel de la Junta Directiva, dos tipos de representaciones de productores: la de orden gremial --en ese sentido, están reprsentadas las dos más antiguas del país-- y la que llamaríamos de tipo empresarial, recogiendo las formas de empresas cooperativas que, obviamente, desempeñan un rol fundamental en el desarrollo y en la generación de riqueza a nivel agropecuario.

SEÑOR ZUMARAN.- ¿Me permite, señor Ministro?

En el artículo 1º se pone como domicilio del instituto la ciudad de Montevideo. Tal vez conozca el señor Ministro que estamos empeñados en llevar adelante un proceso de descentralización de la administración del país, cosa que ha sido recibida con general beneplácito. La teoría es fácil, lo difícil es llevar a la práctica esta idea.

Fijando el domicilio del Instituto de Vitivinicultura en la ciudad de Las Piedras, dimos un paso adelante. Planteo al señor Ministro si no sería posible --es una cosa para resolver más adelante-- dar otro paso en el mismo sentido, máxime teniendo en cuenta que se trata de un centro de investigación agropecuaria.

Como ejemplo de centralismo exagerado, uno siempre pone el de la Facultad de Veterinaria, enclavada dentro del departamento de Montevideo. La de Agronomía, aunque está un poco más lejos, también se encuentra dentro de nuestro departamento.

Pienso que con un poco de imaginación por parte del señor Ministro y sus asesores, podríamos encontrar una solución para radicar la sede de este centro fuera de la capital y más cerca del medio rural.

SEÑOR TERRA GALLINAL.- He tenido la misma inquietud del señor Senador Zumarán. Tan es así, que hice consultas en ANTEL para saber si las capitales del interior estaban en condiciones de comunicarse con el exterior con la misma agilidad y eficacia que Montevideo, a lo que se me contestó que sí.

Es por eso que pensaba proponer lo mismo, porque entiendo que puede ser muy importante, aparte de la descentralización, una situación geográfica más adecuada para este instituto.

SEÑOR MINISTRO.- De más está decir que recojo con total entusiasmo esta sugerencia, que me parece de total pertinencia. La anoto para estudiar una solución práctica a este respecto.

El sistema de investigación podríamos decir que si bien está distribuido en varias estaciones experimentales en el país, tiene un cierto eje de gravedad en lo que fue históricamente, el Centro Experimental "Alberto Boerger". Quizás pueda ser esa una solución, aunque no quiere decir que sea la más adecuada. De cualquier manera, me parece que sería una gran cosa, ya que estamos con la intención de acercar la investigación a su destino final, que es el productor.

Entiendo que sería muy importante no sólo desde el punto de vista práctico, sino de un enorme valor simbólico.

Otro aspecto que quería destacar en esta breve reseña, es el significado del fondo de promoción tecnológico.

Todo esto está contenido en el artículo 20 del proyecto, en el que estimamos se cometió un error de copia, pues en el literal B) debe establecerse lo siguiente: "los aportes voluntarios que efectúan los productores u otras instituciones".

Cabe señalar que damos enorme importancia al Fondo de Promoción de Tecnología. La investigación agropecuaria generalmente es una tarea aplicada y parte de un análisis primario de hechos biológicos que sustentan la teoría fundamental sobre la cual se desarrolla luego, precisamente, la investigación propiamente dicha, directamente vinculada con problemas inmediatos de la producción. Esto hace que un instituto de investigación, por medio de sus programas regulares, no pueda abarcar todos los aspectos que sí pueden desarrollarse en otros organismos, especialmente en la Universidad de la República.

Por otra parte, existe experiencia en el país en cuanto a que los programas regulares de un instituto de investigación pueden no contener problemas puntuales, regionales o de algún sector de la producción que requiera una atención inmediata, ya que esto no ha sido previsto, a pesar de que en la organización jerárquica del instituto exista una amplia representación sectorial a través del Consejo Consultor. Este Consejo también está integrado por representantes de la Universidad de la República y un amplio abanico de todos los sectores de la producción del país. Se trata de un segundo nivel jerárquico ubicado por debajo de la Junta Directiva, pero en perfecta interrelación con ella.

En este sentido, se intenta insertar toda la problemática sectorial productiva del país para que, a través del Consejo Consultor, los distintos sectores puedan ayudar a elaborar, junto con el Director General, los programas regulares que luego aprobará la Junta Directiva y, en función de los cuales, se confeccionará el presupuesto anual del instituto que deberá ser autorizado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En ese ordenamiento jerárquico también están representados otros institutos relacionados con la ciencia y la tecnología, como la Universidad y la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación y Cultura, que es el órgano coordinador general de la investigación tecnológica en el país.

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de que el señor Ministro debe atender una llamada telefónica y de que quien habla y el señor Senador Terra Gallinal deben ausentarse momentáneamente para integrar una nueva Comisión, la Mesa sugiere que se pase a cuarto intermedio por diez minutos.

(Así se hace. Es la hora 16 y 5 minutos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, continúa la sesión.

(Es la hora 16 y 24 minutos)

Debo informar que el señor Senador Terra Gallinal deberá permanecer algunos minutos más en una Comisión en la que ha sido designado Presidente, pero entiende conveniente que continuemos el trabajo.

Continúa, pues, en uso de la palabra el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca.

SEÑOR MINISTRO.- Estábamos desarrollando el concepto de lo que es el Fondo de Promoción de Tecnología --que también habíamos llamado "Fondo de Programas Especiales"-- que es el último punto al que deseo referirme. Se trata de un aspecto de este proyecto que consideramos de fundamental importancia, por lo que queremos que los señores Senadores comprendan perfectamente cuál es el alcance de ese Fondo.

Se establece, obligatoriamente, que un 10% de los recursos del Instituto deben separarse y no pueden ser utilizados en los programas regulares; en caso de que en un ejercicio no se encuentre un uso alternativo para este Fondo de Programas Especiales, se acumulará para el siguiente y así sucesivamente.

Es decir que el hecho de que no haya sido utilizado en programas especiales, no habilita a la administración del Instituto a destinarlo a los programas regulares. Por ese motivo se denomina "fondo", ya que puede tener un carácter acumulativo.

La intención de esto es dar un mayor grado de flexibilidad al Instituto a fin de permitirle la articulación de todas las formas de investigación que no puede realizar él mismo --por no hallarse dentro de sus objetivos regulares-- pero que pueden ser necesarias como forma de apoyo a la investigación aplicada que realiza o para desarrollar programas puntuales que puedan interesar a grupos de productores que estén dispuestos a apoyar la investigación con fondos propios.

El Instituto podría utilizar los fondos acumulados como contrapartida de esos programas especiales llevados a cabo por grupos de productores como los arroceros, por ejemplo, que han venido desarrollando este tipo de complementación con la Estación Experimental del Este, o los citrícolas, con la Estación de Citricultura, o los productores de soja, con la Estación Experimental de Soja.

Eso es un ejemplo, pero en el país muchas áreas están realizando investigaciones y sería inútil que el Instituto las duplicara, no solamente por el gasto de equipamiento,

sino porque a veces la investigación vale por el recurso humano que tiene y eso no es posible duplicarlo.

Lo que interesa, pues, es que exista un mecanismo para articular la investigación regular del Instituto con aquella que se realiza en otras áreas. Me refiero, especialmente, a la posibilidad de relacionar al Instituto con la Universidad, sin necesidad de repetir y duplicar equipamiento y recursos humanos aunque, como ya expresé, esto último es imposible.

Por otra parte, así como este mecanismo permite vincular la investigación del Instituto con una cátedra de la Universidad, también permite la vinculación con una cátedra o con un instituto del extranjero. Esto da la posibilidad de complementar trabajos o de capitalizar para sí formas de investigación que no posee, porque nunca se cubren todas. Podrá, pues, actuar con fondos de contrapartida o fortalecer investigaciones que carezcan de recursos monetarios pero cuenten con recursos humanos fuera del Instituto.

El tema del Fondo de Promoción de Tecnología es una idea que está siendo utilizada --con otro nombre-- en muchos institutos de investigación. Hemos capitalizado esa idea como una de las tantas cosas que hemos recibido del asesoramiento de institutos internacionales que participaron en la elaboración de este proyecto.

Como había anunciado al principio creo que sería interesante escuchar las observaciones del ingeniero Grierson y luego entrar en un análisis de la forma jurídica, es decir, cómo esto afecta el pasaje de los actuales funcionarios del Ministerio al Instituto.

SEÑOR GARGANO.- El señor Ministro ha hecho una exposición general.

No sé qué criterio va a seguir y me gustaría tener algunos datos y la interpretación jurídica sobre algún punto relativo, precisamente, al tema de los recursos, porque en alguna medida todas las posibilidades del proyecto están relacionadas no sólo con su forma institucional sino con las posibilidades de que pueda cumplir los objetivos señalados por el señor Ministro.

El señor Ministro ¿puede evaluar a cuánto ascendería el producido del adicional del impuesto a la enajenación

de bienes agropecuarios? Ese adicional se fija en un 4 por mil.

Mi segunda pregunta es de carácter jurídico. Esta disposición del inciso B) de la ley ¿no puede ser modificada por las leyes de Presupuesto o de Rendición de Cuentas? Creo que teniendo la misma jerarquía puede ocurrir que esta disposición no tenga la permanencia que se le adjudica, lo cual le da un nivel de incertidumbre muy importante a los recursos.

SEÑOR MINISTRO.- Puedo contestar al señor Senador la primera parte de su pregunta que me parece interesante y con respecto a la segunda observación que ha hecho me gustaría que el doctor Delpiazzo diera su opinión en ese sentido.

En cifras aproximadas el cálculo que se ha hecho es el siguiente: la asignación presupuestal, que es la única que tiene el sistema de investigación actual oscila alrededor de U$S 1:500.000. El producido de la tasa del 4 por mil se estimó en U$S 2:500.000, aproximadamente. Esto, más la contrapartida obligatoria mínima que tendría que hacer el Poder Ejecutivo, fue ideado así para, precisamente, lograr una estabilidad, en el tiempo, de los recursos --la máxima posible--; entonces se buscó el mecanismo de vincular los recursos con el producto bruto agropecuario y, a su vez, generar una contrapartida del Estado igual a esa que está vinculada con el producto bruto agropecuario. En todo esto partimos de la base de que no puede ser alterado por la razón que acaba de exponer el señor Senador Gargano, es decir, por una ley de Rendición de Cuentas, porque si fuera así, nuestra intención, plasmada, caería. Nuestra idea es que no puede ser alterada. Creo que este punto es muy interesante.

SEÑOR GARGANO.- En los estudios que hemos visto, la relación en general, que se hace de la inversión para la investigación es con el producto bruto agropecuario. Estos U$S 5:000.000 básicos ¿qué representan?

SEÑOR MINISTRO.- Puede andar, más o menos, en el 1%.

En el Mensaje de Ley se hace referencia a que los recursos asignados estaban, en el período de Gobierno anterior, en el 0.3% del producto agropecuario y la aspiración era llegar, por lo menos, al 1% o al 1.5%, que todavía está lejos de la cantidad de recursos que aplican los países desarrollados.

Pero consideramos mínimo este porcentaje para poder tener un crecimiento vegetativo y un mantenimiento luego de un volumen mínimo de investigación. Las cifras, entonces, serían: de U$S 2:500.000 por dos --dado que la contrapartida del Estado sería igual-- y tendríamos U$S 5:000.000, que serían los que estimamos necesarios para el crecimiento que tendría la investigación en los próximos 8 ó 10 años, en función del préstamo que se va a realizar con el Banco Interamericano de Desarrollo, que precisamente entra a consideración del Directorio el lunes próximo.

Seguramente va a ser aprobado. Ello va a permitir ampliar en forma bastante importante la infraestructura de la investigación; pero es importante señalar que esos fondos no pueden ser destinados a funcionamiento. Por lo tanto, cuando estamos programando una ampliación de la capacidad de infraestructura de investigación, tenemos que prever una ampliación de gastos, sueldos y funcionamiento y por eso es esta proyección que se ha hecho de lo que hoy ya amplió este Gobierno --la verdad que con la sanción del Parlamento se ampliaron los recursos a esta cantidad de U$S 1:500.000-- en función del préstamo que se va a realizar con el Banco Interamericano de Desarrollo para los próximos 8 ó 10 años. Me gustaría que luego el doctor Delpiazzo abordara ese aspecto tan importante que señaló el señor Senador, de que la voluntad inserta en este proyecto no fuera vulnerada por la posibilidad de que en una Rendición de Cuentas se alterara.

SEÑOR GRIERSON.- Después de lo que mencionó el señor Ministro entraría a respaldar un poco, con algunas evidencias, lo que podría ser un diagnóstico de la situación y las causas que han llevado a determinar un cambio institucional como el que se presenta en este proyecto de ley.

Haciendo un poco de historia, la pregunta podría ser por qué tenemos que hacer investigación de cualquier índole especialmente en la agropecuaria en el Uruguay y nos retrotraemos al primer indicador importante que es la creación de La Estanzuela en 1914 --ya por legislación de 1912-- a partir de lo cual Uruguay, por lo menos a nivel regional en América Latina, crea una imagen importante, especialmente en lo que tiene que ver con el mejoramiento de cereales, especialmente trigo y por mucho tiempo es, a nivel de la región, un país de importancia en el tema de la tecnología agropecuaria, junto con algunas instituciones experimentales argentinas, caso de Pergamino.

Y, con el transcurso de los años, una serie condiciones fue haciendo que otros países se iniciaran con algún atraso respecto al nuestro. Quizá por problemas de liderazgo, en el país fue decayendo un poco esta etapa de investigación; ella está muy vinculada a la figura de Boerger, pero una vez desaparecida su figura, se creó un vacío que en la década del 60 generó una restructura importante en lo que es --y constituía también en aquel momento-- la principal institución de investigación agrícola en el Uruguay. Me refiero a La Estanzuela.

De ese hecho aparecen claros los indicadores que estamos tratando de reformar hay para la investigación. En ese entonces se instrumentan formas administrativas, organizativas y operacionales que son de avanzada con respecto al resto de los países de la región.

Argentina acababa de crear el INTA, en 1957 y es el primer país que toma una determinación en el ámbito latinoamericano en cuanto a transformar en institucional lo que tradicionalmente ha sido la investigación inserta en la estructura del Poder Ejecutivo a nivel de Ministerio. Los problemas de esa índole surgen, por supuesto, en todos los países.

Si hablamos de otros hemisferios o continentes, la situación cambia sustancialmente. Por Ejemplo, en Estados Unidos el funcionamiento existe entre universidades estaduales y el gobierno federal --o sea el Ministerio de Agricultura a nivel federal-- creando una estructura de investigación y de docencia muy distinta a los países de América Latina. A su vez, países de la órbita del mundo inglés, inclusive Asia, etcétera, tienen una estructura diferente, con conceptos totalmente distintos.

Sin embargo, en el ámbito de América Latina se da una situación de paralelismo muy grande entre organismos del Ministerio y, por problemas similares --ya sea por la inestabilidad o insuficiencia de recursos para manejarse en un contexto operativo biológico a largo plazo y creativo o dependiente de la formación de los recursos humanos-- necesariamente requieren condiciones distintas a lo que pueden ser las normas de estilo de funcionamiento organizado de lo que son otras dependencias y actividades del Estado.

Entonces, el INTA es el que se inicia con esa nueva forma

de encarar la organización en la Argentina, con una reestructura dentro de la órbita del Ministerio. La Estanzuela en 1960 crea condiciones para el manejo de los recursos humanos especialmente del orden técnico científico de carácter muy distinto a los que existían hasta ese momento. Es decir, se reconoce la dedicación a tiempo completo como una necesidad, así como la remuneración suficiente como para que se pudiera ejercer; asimismo se adopta el régimen de contratación por selección, de concursos e, inclusive, las posibilidades de contratar ayudantes de investigación, personal de apoyo y financiamiento de becarios, a nivel de la propia dirección de La Estanzuela. Es decir, trámites con menos exigencias en cuanto a tiempo y gasto burocrático.

Lo mismo sucedía con los fondos operativos: podían administrarse de una manera mucho más fluida de manera que los insumos que requiere la operación agrícola, así como la investigación de laboratorio, que no podían ser diferidos, pudieran ser contemplados y no volverse una restricción para el éxito de esa inversión que estaba haciendo el Estado al crear cargos de investigadores, infraestructura, etcétera. Señalo esto porque de pronto, por un componente económico de menor envergadura como pueden ser insumos o gastos de operativa diarios, se está sacrificando todo el resto de la inversión.

Cuando hablamos de inversión quizás haya más de un elemento que justifique la necesidad de que cada país tenga su sistema de investigación propio. En algunos casos puede ser la autonomía, la soberanía, etcétera, pero en términos estrictamente económicos, sobre todo en los últimos años, han habido varios estudios a nivel, especialmente, de los centros de investigación públicos de diversas partes del mundo, así como de parte de centros internacionales, que están actuando como apoyo, a nivel más básico, de los organismos nacionales. Estos estudios abarcan varios casos, en particular, del proyecto de investigación, así como presupuestos globales de esos organismos y se han obtenido cifras de rentabilidad o de retorno a la inversión de un orden muy elevado.

Está ampliamente demostrado que con una infraestructura y organización adecuadas, la inversión en investigación tanto a nivel público como privado, es de muy alta rentabilidad.

De ahí que los países desarrollados estén invirtiendo dos y tres veces más de lo que lo hacen los subdesarrollados.

Hay empresas de tipo multinacional que están en la actividad química y agroquímica que destinan un 12% de la facturación a su departamento de investigación.

En general, los países desarrollados --como bien decía el señor Ministro-- invierten en investigación por encima del 1% del producto bruto agropecuario. El Uruguay ha estado en 0.3, 0.4 ó 0.5, con una variabilidad muy grande y esto quizás es tan grave como la insuficiencia del volumen. Esto hace que se esté resintiendo el principal factor de esta organización, que ese el elemento humano. Es decir, es relativamente fácil montar una fábrica de investigación y al respecto el señor Ministro mencionó que se está procurando un fortalecimiento a través de un préstamo con el BID, aunque ya en la década del 60 hubo intentos de esta índole. Eso se puede tornar operativo en dos, tres o cuatro años y es como el proceso de montar una industria sin crear las condiciones.

El responsable de hacer funcionar eso, y que sea eficaz es --principalmente a nivel de recursos humanos-- el científico, el investigador, en la medida en que la variabilidad de presupuesto, sobre todo la inversión salarial es fluctuante, ocasionando cambios en el equipo de investigadores. Es decir que hay un reciclaje del que sale del sistema buscando mejores opciones. A veces se puede cubrir la vacante con un elemento nuevo a capacitar y el nivel salarial que se le está ofreciendo le sirve, porque es nuevo, y entonces entra la competencia con posibilidad de realizar la carrera en investigación, pero cuando el mercado no le permite continuar con ello, sale del sistema, lo que implica que al técnico recién ingresado tengamos que darle una capacitación y especialización de primer nivel en servicio interno, como posteriormente, en el orden académico, lo que hay que realizarlo en el exterior.

En el país no existen condiciones para realizar cursos de postgrado, lo cual implica un proceso de cinco años, que es por lo menos una formación que sirve para ser considerado como especialista.

El propio proceso de investigación es generalmente de características de largo plazo.

Desde el arranque, se está trabajando en el mejoramiento de variables, que va a llevar unos 8 años el obtener un resultado. Hablamos de no menos de 10 años. Hay una decisión política de fortalecimiento --a nivel individual-- si existen posibilidades de formar grupos de trabajo hasta que produzcan resultados en el término de 10 años.

Si ese período se corta por motivos de política de salarios o de variación presupuestal, o de factores de otra índole, que han discontinuado ese proceso, totalmente vinculado al grado de especialización de los individuos y de la excelencia técnico científica que tengan y al proceso de vinculación al medio al que apunta ese trabajo, no se obtendrán resultados positivos.

Se trata de un proceso que implica toda una formación académica de larga vinculación con el medio.

Ese ha sido el motivo en el Uruguay y en el resto de los países de Latinoamérica para tomar tal decisión. Por ejemplo, la República Dominicana está buscando una solución de organización y de tendencia jurídica distinta para la investigación agrícola.

Las variables que habían operado en 1960 fueron absorbidas lentamente con carácter general por parte del Ministerio. Algunas de ellas perdieron fuerza, de tal manera que actualmente el Centro de Investigaciones se encontraría en las mismas condiciones normativas y adminstrativas que cualquier otra dependencia estatal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tengo entendido que en la época en que el Estado no tuvo conciencia de la necesidad de incrementar los recursos para la investigación, --me estoy refiriendo al período de facto-- algunas estaciones que conozco recibieron aportes privados. No sé si las mismas tuvieron la forma de donación o de contraprestación de servicios.

Sería necesario una aclaración para saber cómo están funcionando hoy esos servicios.

SEÑOR GRIERSON.- No obstante el panorama señalado, la investigación ha continuado trabajando con dificultades y ha generado el interés y el reconocimiento de diversos sectores. Distintos grupos de la producción, como por ejemplo, la Asociación de Semilleros del Litoral, y los productores leche-

ros, han comprendido sus necesidades de cambio tecnológico y piensan que pueden encontrar en el Centro de Investigaciones Agrícolas una respuesta a sus preocupaciones, por lo cual tienden a fortalecerlo.

En los años 1980 y 1981 se firmó un convenio entre el sector arrocero y el Ministerio de la época en el cual se establece el pago de un aporte anual, que se discute posteriormente en un programa que se eleva a los productores, en el que se pueden realizar cambios de acuerdo con las sugerencias planteadas y flexibilizar los propios fondos que genera la investigación. Los proventos había que hacerlos disponibles en el Ministerio de Economía y Finanzas.

A través de esos convenios se podía hacer un tipo de operación conjunta y el producido se retornaba al propio proceso de investigación. De esta forma se conseguían dos aspectos: la donación y la recirculación de los proventos.

SEÑOR MINISTRO.- No sé si disponemos de tiempo, pero sería conveniente hacer una pequeña reseña sobre la concepción jurídica que se pretende dar al concepto de descentralización del nuevo instituto.

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado está citado para realizar una sesión extraordinaria a la hora 17, pero con la tolerancia del señor Presidente, posiblemente dispongamos de unos minutos más.

SEÑOR MINISTRO.- Entonces, haríamos una breve reseña de la organización jurídica y en la próxima sesión entraríamos a estudiar otros puntos específicos.

SEÑOR DEL PIAZZO.- Tal como surge del artículo 1º de este proyecto de ley la naturaleza jurídica que se pretende dar al Instituto de Investigación Agropecuaria es la de una persona pública no estatal. Es decir que estaría regulada básicamente por el derecho público pero no integraría el Estado.

Esto obedece a una serie de razones y fundamentos que no escapan a la percepción de los señores Senadores. Desde el punto de vista del funcionamiento de la investigación, que tiene una serie de complejidades y particularidades, es muy difícil, tanto en lo que se refiere al personal como en lo que respecta a la operativa, regirse por las normas actualmente vigentes en materia de administración pública.

Es muy engorroso pensar en un investigador, que es un tipo muy específico de trabajador, regulado por el Estatuto del Funcionario de la Administración Central. También es difícil que la retribución de un investigador pueda ser enmarcada, según el momento y las circunstancias, dentro de las rígidas reglas presupuestales, de los escalafonamientos y codificación de los cargos propios de la Administración Central.

Desde el punto de vista de la Administración de sus bienes, muchas veces un organismo de investigación deberá dar una rápida respuesta a las necesidades que la investigación plantea y los procedimientos de contratación que en el Estado se han dado no siempre gozan de la flexibilidad y agilidad que este tipo de administraciones demanda.

Por otra parte, una de las bases sobre las cuales se apoya este proyecto de ley es la de que el organismo de investigación funcione sostenido por una Administración pública y privada, como también en relación a los aportes públicos y privados.

Esto no resulta compatible con una estructuración totalmente incorporada dentro del aparato estatal.

Según surge del texto del articulado, los órganos del instituto que se proyecta son la Junta Directiva, el Consejo Consultor, la Dirección Nacional y las Direcciones Regionales. En todos los casos, se procura una participación de los organismos públicos y de los agentes privados interesados en la investigación.

Lo mismo ocurre cuando se regula en este proyecto el financiamiento de la investigación al que hace un momento hacía referencia el señor Senador Gargano y daba motivo a su pregunta.

En este aspecto del régimen financiero, el instituto deberá funcionar con el producido de un tributo, es decir, un aporte privado neto, y el realizado por el Poder Ejecutivo. El señor Senador Gargano planteaba su inquietud acerca de la eventual variabilidad de este aporte del Poder Ejecutivo, que tiene carácter anual y que, al menos, debe ser equivalente al de los particulares, según la base de coparticipación sobre la que se estructura la iniciativa.

ccs.6
D/750

Evidentemente, el Poder Ejecutivo para disponer de esta asignación anual, tiene el mandato de la ley. Por lo tanto, no podría olvidarse de esto, a menos que por una ley de Rendición de Cuentas se modifique, específicamente, el régimen, en cuyo caso la alteración de esta ecuación de funcionamiento no estará en la órbita del Poder Ejecutivo, sino en la del Legislativo. Mientras esta ley --si es aprobado elproyecto-- tenga vigencia y no se modifique por otra, el Poder Ejecutivo está obligado a volcar anualmente en el Instituto una cantidad al menos equivalente al producido de este adicional que se crea por el artículo 19.

Salteando algunos aspectos que quizás surgen más nítidamente de la lectura de las disposiciones, me interesaría hacer alguna referencia a cómo está pensado el tránsito de una organización estatal a una pública pero no estatal, en términos de bienes y funcionarios.

Esto está normatizado en el Capítulo VII del proyecto de ley, por el cual se establece como principio general que el Instituto de Investigación es una persona jurídica que sucede de pleno derecho en los cometidos y atribuciones asignados tanto al Centro de Investigación Agrícola "Alberto Boerger", como al Instituto de Investigacion Veterinaria "Miguel C. Rubino", es decir, que cubre los dos aspectos de investigación del ámbito del Ministerio, o sea, en el área agronómica y en la veterinaria.

Actualmente, ocurre que por su implantación dentro del Ministerio, las unidades ejecutoras con cometido de investigación, también tienen asignadas algunas facultades de contralor que se mantiene en el ámbito del Poder Ejecutivo o del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, de modo de preservar para el Instituto funciones específicas de investigación, liberándolo de la faceta de fiscalización. Los bienes, derechos y obligaciones del Centro de Investigacion "Alberto Boerger" y del Instituto de Investigación Veterinaria "Miguel C. Rubino", quedan afectados al funcionamiento del Instituto.

En cuanto a los funcionarios que, obviamente, no son públicos, al incorporarse a una persona de Derecho Público no estatal, el artículo 32 prevé que los que actualmente están cumpliendo exclusivamente funciones de investigación, podrán optar entre renunciar a la función pública y pasar

a desempeñar tareas en el Instituto, o ser redistribuidos en otras dependencias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca o de la Administración Central que resulten afines a sus títulos universitarios o a la especialidad que desarrollan.

En todo este proceso de transición hay un momento clave que fue la instalación de la Junta Directiva del Instituto. Se ha pensado que una vez dictada la ley y antes de hacerse la reglamentación, se instale la Junta Directiva del Instituto, de modo que los pasos a dar en ese tránsito del aparato estatal a la persona pública recientemente creada, sean dados en forma armónica y coordinada entre el Poder Ejecutivo, como jerarca actual de los centros de investigación, y la Junta Directiva como órgano directriz de la persona pública que por ley se crea. A la vez, se prevé que para el primer año de gestión del Instituto, el Poder Ejecutivo le adelante fondos, de modo de comenzar a funcionar de inmediato, independientemente de la recaudación del tributo que en la misma ley se prevé, y del aporte que deberá realizar el Estado, cuyo "quántum" recién se podrá determinar el segundo año, sobre la base de la recaudación del tributo en el primer período.

A lo que apunta esta norma es a un tránsito fluido, a una suerte de período de transición coordinado entre el jerarca del Instituto que se crea, el Poder Ejecutivo y la puesta en marcha inmediata con fondos que proporciona éste, independientemente del sistema de financiamiento formal previsto, que empezará a partir del segundo año.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se ha hablado de que antes de que el Poder Ejecutivo reglamente la ley, deberá instalarse el Consejo o la Junta. ¿Es realmente posible que el instituto pueda ponerse en funcionamiento antes de que se dicte la reglamentación correspondiente?

SEÑOR DELPIAZZO.- Es muy atendible la inquietud del señor Presidente.

Nosotros tenemos la experiencia relativamente reciente de la instalación de la Corporación Nacional para el Desarrollo. Hubo un proceso relativamente largo y dificultoso, por lo que recién ahora ella está empezando a funcionar.

ccs.8
D/750

Esta ley que pretende crear una persona de Derecho Público no estatal, ha tomado de modelo esa Corporación, porque, dentro del período democrático actual, es la única persona pública no estatal que el Parlamento ha creado. Para que esa transición sea más fluida que en el caso de la Corporación Nacional para el Desarrollo, que ha tomado mucho tiempo, es que se prevé que el Poder Ejecutivo designe inmediatamente a los miembros de la Junta y luego dicte la reglamentación con el fin de que ella no sea ajena a quienes después van a dirigir el instituto. Simplemente, es un ordenamiento cronológico para hacer más fluido, repito, el funcionamiento del Instituto en sus comienzo.

Se dicta la ley, se realizan las propuestas por los agentes privados y públicos competentes de acuerdo a ella, el Poder Ejecutivo designa la Junta Directiva, y luego realiza la reglamentación en forma coherente con el fin de operar la transferencia de los funcionarios y otros aspectos prácticos.

SEÑOR GARGANO.- Deseo realizar una pregunta acerca del funcionamiento del Instituto, porque la concreción de empresa pública no estatal podría aportar beneficios de estos técnicos, distintos a los que necesita la investigación.

Parece muy claro --y de alguna manera es lo que intenta decir el artículo 3º-- que la política en materia de generación y transferencia de tecnología debe fijarla el Poder Ejecutivo. Sin embargo, no basta con una declaración programática, ya que eso debe traducirse luego en una puesta en práctica coherente. Si se vincula la nueva estructura jurídica con la composición que se da a la Junta Directiva, que es un órgano resolutivo, al no tener mayoría el Estado, la política podría estar cuestionada por el ámbito privado, ya que serían cuatro personas y es posible que se produzca un empate y no se sigan esas líneas de trabajo.

Desearía que el Poder Ejecutivo me explicara este mecanismo.

SEÑOR MINISTRO.- Considero que el tema deberá ser profundizado en la próxima reunión, pero brevemente trataré de explicar esto al señor Senador.

En primer lugar, debo manifestar que ya está prevista

la forma de desempate; pero, tal vez, ese no es el fondo de la observación. A través del mecanismo de elaboración de abajo hacia arriba, la Comisión Consultora comienza a establecer las bases del Presupuesto anual junto con el Director General; luego lo aprueba la Junta Directiva, pero lo somete a consideración del Poder Ejecutivo. Quiere decir que el Poder Ejecutivo aprueba el Presupuesto anual.

SEÑOR DELPIAZZO.- Quiero expresar que el Presupuesto es aprobado por los propios órganos del Instituto.

SEÑOR ZUMARAN.- Pero el Poder Ejecutivo puede formular observaciones.

SEÑOR MINISTRO.- Exactamente.

En definitiva, la política está ceñida, en cierta forma, por la asignación de recursos, porque de acuerdo a la asignación se está vertebrando o dirigiendo la política.

De manera que la intervención del Poder Ejecutivo se da en las dos etapas: tiene un peso importante dentro de la Junta Directiva, ya que en caso de existir una divergencia fundamental tendría tres votos contra dos, y juega un rol importante en la instancia de contralor de la asignación de recursos prevista. A cambio de esto, se preserva el funcionamiento descentralizado o independiente del Instituto, salvo --repito-- en lo relativo al mencionado contralor, que es absolutamente necesario para que el Estado sepa hacia dónde se dirige la política tecnológica.

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de que nos encontramos en la hora de comienzo de la sesión del Senado, debemos levantar esta reunión.

De acuerdo al programa estructurado anteriormente, continuaríamos la consideración de este tema el día lunes.

Agradecemos la presencia del señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y sus asesores.

Queda levantada la sesión.